

Tilburg University

Verantwoording van rechtspraak richting burger

Barendrecht, J.M.

Published in:

Justitiële verkenningen: Documentatieblad van het Ministerie van Justitie

Publication date:

2009

Document Version

Early version, also known as pre-print

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Barendrecht, J. M. (2009). Verantwoording van rechtspraak richting burger. *Justitiële verkenningen: Documentatieblad van het Ministerie van Justitie*, 35(4), 15-30.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Verantwoording van rechtspraak richting burger

Maurits Barendrecht

Justitiële Verkenningen 2009, p. 15-30

Internationaal ontstaat steeds meer behoefte aan verantwoording van rechtspraak. De Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) vergelijkt rechtspraak in de landen van de Raad van Europa en laat zien hoe daar verantwoording plaatsvindt. Dat gebeurt nog veel op input en op procedures, terwijl verantwoording op resultaten het belangrijkste is. Nieuwe methoden voor meting van ervaringen van gebruikers ontstaan. Dit past in een trend waarin minder nadruk komt op hiërarchische en interne verantwoording, zoals bijvoorbeeld via hoger beroep, en meer op horizontale verantwoording richting belangengroepen, beroepsgenoten en afnemers van overheidsdiensten.

I. De rechtspraak de maat nemen

“Geblindeerde rechters” luidde de titel van het redactionele Commentaar van 11 maart 2009 van NRC Handelsblad. Op basis van onderzoek van het Pompe-instituut wordt vastgesteld dat rechters wel erg weinig weten van de effecten van de straffen en maatregelen die zij opleggen. Uit het onderzoeksrapport blijkt dat rechters dat ook niet zo erg vinden. Ze laten dat over aan OM, reclassering en gevangeniswezen. Het NRC-Commentaar vindt dit ernstig en legt de lat aanmerkelijk hoger: “Om een geïnformeerd gesprek ter zitting te kunnen voeren, moeten rechters kennis hebben van oorzaken van afwijkend gedrag, kansen op recidive en varianten bij de uitvoering van straffen. Het rapport toont een ongeïnformeerde, geïsoleerde en te weinig betrokken strafrechter.”

In de civiele sector onderzocht Janneke van der Linden de percepties van partijen en advocaten bij 150 comparities (Van der Linden 2008). Als aandachtspunten noemt zij verbetering van de informatievoorziening rond de zitting en specifieke zittingsvaardigheden. Het schikkingspercentage bleek rond de 30%, aanmerkelijk lager dan vaak wordt aangenomen, en ook lager dan mediators plegen te halen, hoewel die niet beschikken over de dreiging van een beslissing. Wie haar rapport leest, en de ontwikkelingen in de rechtspraak volgt, gaat zich inderdaad afvragen waarom rechters niet meer conflictoplossingsvaardigheden hebben. Dat hoort toch bij hun core business?

De administratieve rechtspraak worstelt al jaren met doorgeschoten proceduralisering. Critici zijn eenstemmig: zij levert een te kleine bijdrage aan de oplossing van het achterliggende probleem en een procedure die laagdrempelig wilde zijn, zit inmiddels vol valkuilen waar je alleen met een dure specialist omheen kunt manoeuvreren (Marseille 2005).

Zo wordt de rechtspraak steeds meer de maat genomen. Voor rechters is dat niet altijd een prettige ervaring. De nieuwe toetsingscriteria komen niet van de wetgever en de hogere rechtspraak, maar uit onverwachte hoeken. Ze gaan in nieuwe richtingen, zoals het vermogen van rechtspraak om problemen tussen mensen op te lossen. De eisen zweven rond, zonder dat ze echt expliciet worden gemaakt, en blijken dan ineens harde maatstaven te zijn. Oog voor de beperkte tijd en middelen van rechtspraak lijkt er niet te zijn (Marseille 2005).

In dit artikel laat ik eerst zien waarom verantwoording van rechtspraak internationaal zo’n thema is geworden. Er is een algemene behoefte aan verantwoording over de uitvoering van overheidstaken en besteding van overheidsgeld. Bovendien krijgen rechters relatief weinig prikkels van partijen en

hun omgeving om hun werk goed te doen en werken bestaande verantwoordingsmiddelen als procedureregels en rechtsmiddelen eenzijdig (paragraaf II). Allerlei nieuwe verantwoordingsmechanismen ontstaan, die zich kunnen richten op de input in rechtspraak, de processen binnen rechtspraak, op de resultaten en op de beoogde uitkomsten. Verantwoording op gewenste resultaten werkt volgens de literatuur het beste (paragraaf III). Maar hoe de gewenste resultaten te objectiveren? Een mogelijke methode daarvoor is om criteria te hanteren die partijen en andere betrokkenen volgens empirisch onderzoek aanleggen als zij rechtspraak waarderen. Ik bespreek een op die basis ontwikkeld meetinstrument, waarmee ervaringen van gebruikers van rechtspraak worden vergeleken (paragraaf IV). De conclusie is dat output verantwoording naar gebruikers van rechtspraak toe te doen is en belangrijke voordelen heeft ten opzichte van bestaande verantwoordingsmechanismen (paragraaf V).

II. Verantwoording en rechtspraak

A. Verantwoording: hoe en waarom?

In internationaal veel geciteerde artikelen geeft Bovens een overzicht van de trends op het gebied van verantwoording. Hij definieert verantwoording (accountability) als: een relatie tussen een actor en een forum, waarin de actor een verplichting heeft op zijn handelwijze uit te leggen en te rechtvaardigen, waarbij het forum vragen kan stellen en een oordeel kan geven, waaraan voor de actor gevolgen kunnen zijn verbonden (Bovens 2005; Bovens 2007). Voor verantwoording door rechters zijn dan de vervolgvragen: Aan wie zouden rechters verantwoording kunnen afleggen? Door wie gebeurt dat? Vanuit welk perspectief? En waarover?

Aan wie?	Door wie?	Welk perspectief?	Waarover?
<i>Verticaal:</i> Politiek (media, publiek, volksvertegenwoordiging) (Hogere) gerechten Speciale inspecties <i>Horizontaal:</i> Belangengroepen Collega's Cliënten	Individueel Organisatie Hiërarchisch verantwoordelijke	Democratische controle Constitutionele controle (checks and balances) Leren, governance en efficiëntie Creëren legitimiteit Omgaan met ingrijpende gebeurtenissen (catharsis)	Input (middelen) Procedures en processen Resultaten Uitkomsten

Tabel 1: Verantwoordingsmechanismen (Bovens 2005; Bovens 2007)

Verantwoording kan gebeuren in verschillende richtingen plaatsvinden. Politiek verantwoording loopt in de richting van de media, het algemene publiek of de volksvertegenwoordiging. Maar er zijn ook gespecialiseerde verantwoordinginstanties zoals inspecties, toezichthouders, rekenkamers of accountants. Meer horizontale vormen van verantwoording richting collega's, belangengroepen en cliënten nemen langzamerhand de plaats in van verticale verantwoording in de overheidshiërarchie. Maar vooral ook de combinatie blijkt effectief te zijn: informatie uit klantenpanels of surveys kan leiden tot publieke verantwoording of verantwoording in de hiërarchie (Bovens 2005). Degene die

verantwoording aflegt, kan de individuele rechter zijn, de organisatie of de uiteindelijk hiërarchisch verantwoordelijke.

Voor wat betreft het doel van de – steeds toenemende vraag naar – verantwoording onderscheidt Bovens verschillende perspectieven. Voor de rechtspraak zijn democratische controle en het constitutionele perspectief van checks, balances en integriteit bekend terrein. Nieuwer is het perspectief van leren, verbeteren van governance en efficiëntie. Bewust legitimiteit nastreven, is een groeiende behoefte bij de rechtspraak zelf. En als de afgelopen jaren één ding geleerd hebben dan is het dat ook de rechtspraak zijn rampen kent. Na een geval als de Schiedammer Parkmoord is verantwoording een manier van omgaan met een ingrijpende gebeurtenis (catharsis).

Ieder soort verantwoording kent ook een disfunctionele variant. Democratische verantwoording kan bijvoorbeeld ontaarden in een obsessie met regels; constitutionele verantwoording in een obsessie met procedures; verantwoording om te verbeteren in rigide systemen van prestatie-indicatoren (Bovens 2005).

B. Gebrek aan duidelijke prikkels

De vraag naar meer verantwoording door de rechterlijke macht is niet alleen te verklaren uit een algemene verantwoordingsmanie. De wetenschappelijke literatuur over het functioneren van gerechten is het er breed over eens dat rechtspraak relatief weinig prikkels van de omgeving krijgt (Buscaglia and Dakolias 1999; Messick 1999; López de Silanes 2002; Trinder and Kellett 2007; Cabrillo and Fitzpatrick 2008). Wordt rechtspraak als een overheidsdienst beschouwd, dan valt de onafhankelijkheid op. Die is hoog nodig, en tot in grote mate gewaarborgd, maar als we rechters onafhankelijk maken zeggen we in wezen dat ze immuun moeten zijn voor prikkels van buiten, en zich alleen moeten laten leiden door het recht en hun eigen geweten (Posner 1993; Cabrillo and Fitzpatrick 2008; Choi, Gulati et al. 2009). Verantwoording aan politieke organen, aan inspecties, aan belangengroepen, of aan collega's van buiten de organisatie – je zou aan arbiters, mediators of andere 'beslissers' kunnen denken – is bijvoorbeeld bij rechtspraak afwezig.

Wanneer rechterlijke macht als een aparte entiteit buiten de overheid wordt gezien, dan kun je niet heen om het monopoliekarakter van de meeste rechterlijke dienstverlening. Bij monopolies hoort toezicht en toezicht is een vorm van verantwoording.

Bovendien is een probleem dat de signalen van gebruikers van rechtspraak onduidelijk zijn voor rechters. Partijen zijn meestal tegenstanders. Psychologisch is het dan moeilijk om samen aan te geven hoe ze de procedure, de schikkingsonderhandelingen, of het vonnis willen hebben (Barendrecht and De Vries 2006). Verdachten en slachtoffers; overheden en burgers; ze hebben heel verschillende procedurele belangen. Strategisch zijn er bovendien allerlei redenen om een ander proces te willen dan de tegenpartij. Dan zitten er vaak ook nog advocaten tussen en die hebben weer eigen belangen. "Het proces is van partijen" is een prima uitgangspunt, maar anders dan artsen, aannemers, of advocaten, maken rechters zelden mee dat hun klanten met eenduidige wensen over het proces binnenkomen.

Tenslotte is het nog maar de vraag of de rechter die wensen zou moeten vervullen. Partijen betalen de inzet van de rechter op zijn hoogst indirect en gedeeltelijk. De rechter heeft ook nog de

verantwoordelijkheid om de aanspraken van andere klanten op zijn tijd mee te wegen en niet te vergeten zijn eigen werklast.

C. Hoger beroep en hoogste rechtspraak

Steeds meer rijst ook de vraag of de klassieke manieren van verantwoording in de rechtspraak wel werken. Als we hoger beroep en andere rechtsmiddelen naast de verantwoordingsmogelijkheden van Bovens leggen, dan springen de beperkingen in het oog. Er ontstaat geen dialoog tussen lagere rechter en hogere rechter, waarbij de hoger beroep rechter vragen stelt en de lagere rechter uitleg kan geven. Voor rechters zijn nauwelijks gevolgen verbonden aan vernietiging, vooral niet als de rechter weinig ambitie heeft om zelf appelrechter te worden (López de Silanes 2002).

Vooraf ook de onderwerpen waarover verantwoording wordt afgelegd zijn beperkt. Hogere rechters toetsen of de beslissing inhoudelijk correct is en of de procedureregels zijn gehanteerd voorzover dat uit het dossier op te maken is. Veel aspecten van procedures worden zo niet gecontroleerd. Hoger beroepsrechters houden geen toezicht op informationele en interpersoonlijke rechtvaardigheid (zie hierna). Ze onderzoeken ook niet of de beslissing het probleem van partijen oplost, of de uitkomst tegen redelijke kosten is bereikt, en maar marginaal of dit binnen een redelijke termijn is gebeurd (Barendrecht and De Hoon 2006; Cabrillo and Fitzpatrick 2008). Daartegenover staat dat rechtsmiddelen hoge kosten hebben voor de rechtspraak – meerdere, duurdere rechters, die meer uren krijgen om naar een zaak te kijken – en ook voor partijen de lasten van procederen verhogen. Een machtiger partij kan de dreiging met een procedure in meerdere instanties bovendien gebruiken om een gunstiger oplossing uit te onderhandelen. Openstelling van hoger beroep leidt dus niet altijd tot rechtvaardiger resultaten.

D. Procedureregels

Een tweede manier waarop rechters verantwoording afleggen is dat zij worden gebonden aan procedures vastgelegd in wettelijke regels, die in Nederland door de wetgever of door de hogere rechter worden bepaald. Procedureregels zijn democratische verantwoording en constitutionele verantwoording ineen.

Deze verantwoordingsvormen kunnen echter disfunctioneel worden, zagen we. Het heeft er alle schijn van dat rechtspraak snel in de valkuilen van een obsessie met regels en bureaucratisch hanteren van regels terechtkomt. Regels en procedures staan vaak centraal in plaats dat ze middelen zijn om de achterliggende doelen te bereiken, zoals bevredigende oplossingen voor conflicten, maatschappelijk aanvaardbare reacties op misdaad en het bewaken van de belangen van de burger tegenover de overheid. Vrije rechtsvinding betekent dat rechters zich aan de regels mogen onttrekken en deformalisering van procesrecht komt steeds weer op de agenda. Maar in wetgeving, hogere rechtspraak en in de cultuur van de rechterlijke macht worden de achterliggende doelen weinig gearticuleerd. Daarom blijft de basishouding van rechters nogal bureaucratisch.

III. Verantwoording waarover?

Het is dus niet verbazend dat nieuwe verantwoordingsmechanismen ontstaan. De Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) – voortgekomen uit de Raad van Europa en mede vormgegeven door de Nederlander Pim Albers – speelt daarbij een belangrijke rol. De uitbundige vragenlijst die CEPEJ twee jaarlijks aan de lidstaten voorlegt is op zichzelf al een verantwoordingsproces dat er mag zijn. De data die worden verzameld bieden vervolgens de

mogelijkheid om prestaties te vergelijken (Commission européenne pour l'efficacité de la justice 2008). En ook geven zij een goed inzicht in de verantwoordingsmechanismen die er in de Europese landen in omloop zijn. Waarover wordt nu eigenlijk verantwoording afgelegd en gevraagd?

A. Input

De meeste gegevens die CEPEJ verzamelt gaan over de input. Het zijn gegevens over de budgetten voor rechtspraak, rechtshulp en openbaar ministerie en hoe die worden besteed aan menskracht en informatisering, aantallen rechters, gerechten en advocaten per 100.000 inwoners, aantallen zaken van verschillende typen, hoeveel ondersteuning rechters hebben, hoe ze worden opgeleid, wat ze verdienen, het aantal sancties dat tegen rechters wordt getroffen, appelpercentages en welk gebruik er van lekenrechters wordt gemaakt.

Deze gegevens leveren interessant vergelijkingsmateriaal op, maar nog geen verantwoording. Benchmarking op input levert vooral argumenten op voor rechters die onder het Europese gemiddelde zitten om meer geld en ondersteuning te krijgen en voor bezuinigingen in de bovengemiddelde landen. Uit verschillende onderzoeken blijkt bovendien dat meer input niet leidt tot betere output. Hogere budgetten (López de Silanes 2002; Cabrillo and Fitzpatrick 2008), inzetten van meer rechters (Beenstock and Haitovsky 2004), en het verhogen van salarissen van rechters (Choi, Gulati et al. 2009), ze leiden allemaal niet tot een merkbare verbetering van prestaties.

B. Procedures en processen

Er vindt ook heel wat verantwoording plaats op de procedures en de processen binnen de gerechten. CEPEJ brengt in kaart welke landen specifieke procedures hebben voor kwetsbare groepen als slachtoffers, hoe het zit met mediation en wat voor klachtenprocedures er zijn. Dat er zo'n procedure is, zegt echter nog niet zo veel over de toegankelijkheid en de effectiviteit ervan. Er zijn bijvoorbeeld nog veel klachten over de bereidheid van rechters om de traditionele strafrechtelijke zittingsaanpak aan te passen aan de behoeften van slachtoffers.

In de negentiger jaren zijn ook heel wat kwaliteitssystemen met prestatieindicators opgezet. Helaas geeft CEPEJ nog geen informatie over de precieze indicatoren die worden gehanteerd en over de resultaten die met deze kwaliteitstrajecten zijn geboekt. Ook in Nederland is een groots kwaliteitssysteem opgezet volgens het INK model: RechtspraakQ, met kwaliteitsstatuten, visitaties, klantwaarderingsonderzoeken en medewerkerswaarderingsonderzoeken (Langbroek 2006). De plannen voor de komende jaren gaan in de richting van meer leren van hoger beroep en cassatie, normeren van processen (welke medewerker mag wat?), rechtseenheid en het omgaan met deskundigheid (zie Hoofdlijnennotitie kwaliteit 2008-2011 te vinden op www.rechtspraak.nl). Er werd veel van verwacht, het heeft veel gekost, maar het is erg moeilijk om tastbare resultaten van deze inspanningen vast te stellen. De rechterlijke macht zelf is er over te spreken (Van Delden, Van Dijk et al. 2007) maar het systeem is erg op de interne organisatie gericht en nauwelijks op verantwoording van de diensten die de rechtspraak aan de maatschappij levert.

Een rechtstreekse manier waarop de kwaliteit van de rechtspraak in beeld komt is via de klantwaarderingsonderzoeken, die in de meeste landen echter nog niet als belangrijke prestatie-indicator worden gezien (zie CEPEJ, p. 91 en vraag 70 van de vragenlijst, p. 295). In deze onderzoeken ligt in Nederland de nadruk op "bejegening". Er wordt wel naar de leesbaarheid en motivering van de beslissing gevraagd, maar niet naar de inhoud. Wel naar inderdaad belangrijke kwesties als de

manier waarop de rechter op de zitting luisterde en zich inleefde, maar niet naar de ervaringen met de procedure als geheel. De impliciete gedachte lijkt nog steeds dat de onafhankelijke rechter – behoudens dan via hoger beroep – geen externe verantwoording hoeft af te leggen over de kern van zijn taak: het leveren van een goede procedure en de totstandkoming van een goede beslissing tegen aanvaardbare kosten. Ook in buitenlandse kwaliteitssystemen is die houding terug te vinden (Albers 2009).

Uit het werk van CEPEJ blijkt echter dat dit langzaam aan het veranderen is, als eerste op het gebied van snelheid. 32 landen hebben inmiddels een compensatiemogelijkheid bij te lange doorlooptijden en/of gebrekkige tenuitvoerlegging (CEPEJ, p. 68). Waarschijnlijk veel effectiever is dat landen als Albanië, Finland, Frankrijk en Noorwegen gerechten verplichten om de verwachte doorlooptijd van procedures vooraf mee te delen (CEPEJ, p. 61). Nog effectiever is de publicatie van doorlooptijden van individuele rechters en het invoeren van individuele zaaksverantwoordelijkheid in plaats van een rolsysteem (López de Silanes 2002).

Dit zijn voorbeelden van bewezen effectieve manieren om de kwaliteit en toegankelijkheid van rechtspraak te verhogen, die vertaald zouden kunnen worden in indicatoren waarover CEPEJ zou kunnen rapporteren. Vereenvoudiging van procedures – die kan worden gemeten via het aantal stappen dat in een procedure wordt gezet (Djankov, La Porta et al. 2003) – wordt vaak genoemd als een verbeteringsmethode (López de Silanes 2002; Islam 2003; Cabrillo and Fitzpatrick 2008; Commission on Legal Empowerment of the Poor 2008). Een snelle zitting met een mogelijkheid van een voorlopige beslissing (López de Silanes 2002; Miller 2008) is ook een bewezen effectieve methode. Hoe eenvoudiger een procedure is, en hoe minder op strijd gericht (adversarial), hoe minder voordeel partijen blijken te hebben van het inschakelen van een rechtshulpverlener (Adler 2008), wat zich wederom zou kunnen vertalen in indicatoren. Datzelfde geldt voor specialisatie, die ook de mate van verantwoording vergroot, omdat duidelijker is welke rechters voor kwaliteit verantwoordelijk zijn (López de Silanes 2002). Bij dit alles is vooral ook relevant hoe groot het aandeel van de voor mensen meest belangrijke zaken is dat via deze routes wordt afgewikkeld.

Procedures en processen zijn belangrijk in de rechtspraak. Er wordt heel wat verantwoord op dit vlak. Maar of de verzamelde informatie de meest relevante is, lijkt nog de vraag.

C. Resultaten

Op resultaten vindt nog weinig verantwoording plaats. Meting van output gebeurt eigenlijk vooral in de vorm van aantallen uitspraken en soms in de vorm van doorlooptijden (CEPEJ, p. 125 e.v.). Sommige van de vermelde doorlooptijden (gemiddeld 25 dagen in Rusland voor een civiele zaak en ook 25 dagen voor een echtscheiding op tegenspraak in Nederland) doen vermoeden dat men het nog niet intensief gehad over het begin en het eindpunt van de behandeling. Ook naar het parlement toe legt de Nederlandse rechterlijke macht (via de Justitiebegroting) eigenlijk alleen verantwoording af over de aantallen beslissingen.

Verantwoording afleggen over de resultaten van de inspanningen van rechters is ook ingewikkeld. Wat is een goed strafvonnis? Een effectieve interventie tijdens een civiele zitting? Een goede administratieve procedure die tot een eindresultaat leidt zonder dat de rechter op de stoel van het bestuur is gaan zitten? Er zijn wel criteria te bedenken, zoals het aantal schikkingen (nu een soort impliciet criterium in de rechtspraak aan het worden), het aantal hoger beroepen, of het aantal vervolgpcedures, maar dit soort criteria kunnen perverse effecten hebben (dwangschikkingen

bijvoorbeeld). De ervaring in de publieke sector is dat prestatie-indicatoren na een aantal jaren uitgewerkt zijn en dat een breed scala van criteria nodig is, onder meer om de meervoudigheid van publieke doelen te kunnen dekken (Van Thiel and Leeuw 2002).

Hoe ingewikkeld het ook is, uiteindelijk zijn de resultaten wel waar het voor de betrokkenen om draait. Resultaten vooropstellen – en de middelen om die te bereiken aan de betrokkenen overlaten – is ook in lijn met wat de overheid propageert bij regulering en handhaving (zie bijvoorbeeld de nota Vertrouwen in wetgeving, TK 31731). Een extra – en hiermee verband houdende – reden om de beoogde resultaten centraal te stellen is dat dit motiverender werkt op de medewerkers van een organisatie. Die weten beter wat er van ze wordt verwacht, zonder de vrijheid te verliezen om hun eigen individuele kwaliteiten zo goed mogelijk in te zetten, die bij intensieve sturing op proces verloren dreigt te gaan (Buckingham and Coffman 1999). De leidinggevende – en breder degene die verantwoording vraagt (Bovens 2007) – doet er goed aan wel processen aan te bieden en geïnteresseerd te zijn in het hoe, maar kan beter geen procedures voorschrijven, tenzij het bijvoorbeeld essentiële veiligheidsprotocollen zijn zoals voor een piloot bij de start van een vliegtuig.

D. Verder weg gelegen uitkomsten

In de *new public management* literatuur is er ook debat over of uitkomsten (rechtvaardigheid, vrede, *rule of law*) gemeten moeten worden. De algemene gedachte is dat uitkomsten een resultante zijn van te veel factoren, en dus niet de accountability verhogen.

Een goed voorbeeld daarvan is het vertrouwen in de rechterlijke macht. De intensieve onderzoeken daarnaar die de Raad voor de Rechtspraak heeft laten uitvoeren, laten zien dat dit vertrouwen meedeint op het vertrouwen in instituties van de rechtsstaat in het algemeen, wat weer samenhangt met het vertrouwen dat mensen meer in het algemeen in elkaar hebben. Vertrouwen is bovendien een sterk wederzijdse relatie, die niet alleen wordt beïnvloed door eigen ervaringen met rechters, maar ook door de media en het voorvallen van incidenten die niet representatief hoeven te zijn voor de kwaliteit van de rechtspraak als geheel.

IV. Meting van resultaten: ervaren kwaliteit en kosten

De behoefte aan verantwoording is dus waarschijnlijk nog niet gestild. Met name op het gebied van resultaten en in de horizontale richting lijkt er ruimte voor verbetering, waarbij er behoefte is aan een brede set van indicatoren, zodat alle relevante kwaliteitsaspecten kunnen meetellen. Daarom ligt het voor de hand om door te werken in de al ingeslagen richting van klantwaarderingsonderzoeken. Met name de transparantie en verantwoording richting gebruikers van rechtspraak kan zo worden vergroot, wat waarschijnlijk effectiever is dan verantwoording via interne kwaliteitssystemen (Cabrillo and Fitzpatrick 2008; Albers 2009).

Als we eenmaal afstand nemen van de gedachte dat kwaliteit primair een interne aangelegenheid voor de rechtspraak is, dan ontstaat ruimte om breed naar mogelijke kwaliteitscriteria te kijken. Een Tilburgs/Utrechtse groep heeft in de afgelopen jaren – in samenspraak met nationale en internationale experts op het gebied van kwaliteit van geschilbeslechting – onderzoek gedaan om tot een meetinstrument voor toegang tot recht te komen (Gramatikov, Barendrecht et al. 2008). Daarbij is breed geïnventariseerd aan de hand van welke criteria mensen rechtspraak beoordelen. Meninge over rechtspraak genoeg. In die kakefonie is echter wel regelmaat te ontdekken. Rechtswetenschappers en filosofen hebben allerlei rechtvaardigheidscriteria voorgesteld, waarvan

bepaalde criteria steeds weer terugkomen in de literatuur. Sociaal-psychologen en economen hebben empirisch getoetst welke van die criteria daadwerkelijk worden gehanteerd. In literatuuronderzoeken zijn de belangrijkste criteria verzameld voor de rechtvaardigheid van procedures (Klaming and Giesen 2008) en voor de kwaliteit van de resultaten van de procedure (Verdonschot, Barendrecht et al. 2008). Ook is onderzocht welke kostenfactoren mensen belangrijk plegen te vinden, en hoe die wereldwijd tot nu toe zijn gemeten (Gramatikov 2008) .

In tabel 1 zijn de hoofdlijnen van dit toetsingskader opgenomen (in de meest recente vorm, zie verder www.uvt.nl/accesstojustice). Er is een corresponderende (van de genoemde website te downloaden) vragenlijst ontwikkeld en getest, waarmee verschillende stakeholders op verschillende manieren bevraagd kunnen worden over hun ervaringen. Deze vragen kunnen worden voorgelegd aan partijen, slachtoffers, andere geïnteresseerden, rechtshulpverleners of collega-rechters. Dat kan via focusgroepen (van gebruikers, of gemengd samengesteld), via een uitgebreide online survey, of via een quickscan.

A. Kwaliteit resultaten	B. Kwaliteit procedure	C. Kosten
1. <i>Distributieve rechtvaardigheid (gelijkheid, evenredigheid met bijdrage/toerekenbaarheid probleem, behoefte)</i>	1. <i>Procedurele rechtvaardigheid (gehoord worden, participatie, accuraatheid, neutraliteit etc.)</i>	1. Uitgaven (kosten voor rechtshulp, rechtspraak, deskundigen, etc.)
2. <i>Voorspelbaarheid (vergelijkbaarheid)</i>	2. Informatieve rechtvaardigheid (uitleg, begrijpelijkheid, voorspelbaarheid procedure etc.)	2. Bestede tijd voor partijen
3. Functionaliteit (compensatie (im-)materiële schade, verbetering relatie, oplossing probleem, resocialisatie, uitvoerbaarheid, etc.)	3. Interpersoonlijke rechtvaardigheid (respect, privacy etc.)	3. Gemiste inkomsten (gederfd inkomen/winst door duur procedure, etc.)
4. <i>Informatie over uitkomst (motivering etc.)</i>		4. Emotionele kosten (stress, etc.)

Tabel 2: Toetsingskader voor kwaliteit en prijs van procedures die toegang tot recht bieden

Over een goede manier van verantwoording van de kwaliteit van de procedure is het niet zo moeilijk om overeenstemming te krijgen. Er is veel onderzoek gedaan naar procedurele rechtvaardigheid en veel uitkomsten daarvan liggen dichtbij wat ook juristen als belangrijke aspecten van een procedure beschouwen (gehoord worden, neutraliteit), en andere zijn al verwerkt in klantwaarderingsonderzoeken, zoals verkregen informatie en respect. Vragen daarover worden wereldwijd, en min of meer gestandaardiseerd, gebruikt.

Kosten zijn deels gemakkelijk te objectiveren (geld, bestede uren) en deels via standaardtesten in kaart te brengen (stress). Wel is daarbij een probleem dat mensen moeite hebben de omvang van de

door hen gemaakte kosten te schatten. Het gaat echter om orde van grootte, en aannemelijk is dat inschattingfouten uitmiddelen of systematisch een bepaalde richting uitgaan die door flankerend onderzoek is te achterhalen.

Criteria voor resultaten van procedures liggen ingewikkelder. Er zijn heel wat rechtvaardigheidstheorieën. Bekende, zoals de verdelende, vergeldende en herstellende (restoratieve) rechtvaardigheid, en onbekendere, zoals transformatieve rechtvaardigheid. Deels overlappen de criteria uit die theorieën elkaar en sommige criteria worden door mensen vooral gehanteerd in bepaalde situaties: vergelding bij opzet bijvoorbeeld.

Dat neemt echter niet weg dat betrokkenen bij procedures in staat zijn om de resultaten daarvan te beoordelen. Dit oordeel wordt uiteraard gekleurd door de positie die zij innemen en de manier waarop het eindoordeel uitvalt: mensen zullen naar zichzelf toerekenen. Maar uit onderzoek blijkt ook dat mensen wel kunnen onderscheiden tussen (on)gelijk krijgen en de kwaliteit van de uitkomsten. Wie ongelijk krijgt, is meestal niet over de hele linie ontevreden.

Dat betekent weer dat ervaringen van partijen en andere betrokkenen op een zinvolle manier kunnen worden gemeten. Als er overeenstemming is over een aantal standaardsituaties die vergeleken zouden kunnen worden, en die representatief zijn voor het functioneren van het rechtssysteem in bredere zin, zou op basis van deze methodiek ook een landenvergelijking op resultaten mogelijk zijn. Of bijvoorbeeld een vergelijking tussen de prestaties van verschillende rechtbanken, tussen rechtbanken en arbitrages, of – met enige voorzichtigheid – tussen procedures voor consumentenzaken en burenruzies.

Deze analyse van de criteria die gebruikers van rechtspraak aanleggen als zij hun ervaringen evalueren, maakt ook nog eens duidelijk waar gaten in de huidige verantwoording van rechtspraak zitten. Hoger beroep, cassatie en andere evaluatieinstrumenten bestrijken maar een klein deel van de kwaliteitscriteria (ruwweg 4 van de 11 gebieden; zie de cellen met cursieve tekst van Tabel 2).

V. Conclusie

Als we de ontwikkelingen bij de verantwoording door rechters leggen naast de behoefte aan verantwoording dan zit daar dus nog veel licht tussen. De voorbeelden uit de inleiding wijzen er op dat de verwachting van rechtspraak tegenwoordig vooral is dat zij effectief is in wat zij doet. Hoewel CEPEJ is opgericht om de effectiviteit van rechtspraak te bevorderen, zijn rechterlijke organisaties tot nu toe vooral bezig om hun input te vergelijken en hun procedureregels te verantwoorden met alle neveneffecten die dat heeft. Zinvoller is het om gerechten te vragen in welk percentage van de gevallen zij bewezen effectieve procedures toepassen, zoals procedures met een snelle zitting, voorlopige oordelen over de kern van het geschil,

Hoewel verantwoording op resultaten om meerdere redenen de voorkeur verdient, worden die eigenlijk alleen verantwoord via individuele uitspraken, en dan vooral aan de weliswaar onafhankelijke, maar toch rechtspraak interne hoger beroeps en cassatierechters. Dat is een weinig interactief, en vooral ook scheef afgesteld verantwoordingsmechanisme, omdat het onvoldoende aandacht heeft voor belangrijke kwaliteits- en kostenaspecten. Voldoen aan procedurele normen en precisie benadrukken zonder aandacht voor de kosten van de procedure gaat bovendien ten koste van de toegang tot het recht (Cabrillo and Fitzpatrick 2008).

Naast hiërarchische verantwoording is er een groeiende behoefte aan horizontale verantwoording. Klantwaarderingsonderzoeken zijn een eerste begin daarvan. Het lijkt goed mogelijk om deze uit te breiden in de richting van vragen over de ervaren rechtvaardigheid van procedures en van de door rechters benomen beslissingen.

Literatuur

- Adler, M. (2008). The Potential and Limits of Self-Representation at Tribunals: Full Research Report End of Award Report. Swindon, ESRC
- Albers, P. (2009). "The Assessment of Court Quality: Hype or Global Trend?" Hague Journal on the Rule of Law **1**(01): 53-60.
- Barendrecht, J. M. and M. W. De Hoon (2006). Verbetering van hoger beroep? Kosten en baten van voorstellen uit twaalf systemen van procesrecht. Den Haag, Boom Juridische Uitgevers.
- Barendrecht, M. and B. R. De Vries (2006). "Fitting the Forum to the Fuss with Sticky Defaults: Failure on the Market for Dispute Resolution Services?: ." Cardozo Journal of Conflict Resolution **7**(1): 83-118.
- Beenstock, M. and Y. Haitovsky (2004). "Does the appointment of judges increase the output of the judiciary?" International Review of Law and Economics: 351-369.
- Bovens, M. (2005). Public accountability. The Oxford Handbook of Public Management. E. Ferlie, L. Lynne and C. Pollitt. Oxford, Oxford University Press: 182-208.
- Bovens, M. (2007). "Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework." European Law Journal **13**(4): 447-468.
- Buckingham, M. and C. Coffman (1999). First, break all the rules: What the world's greatest managers do differently, Simon & Schuster.
- Buscaglia, E. and M. Dakolias (1999). Comparative International Study of Court Performance Indicators. A Descriptive and Analytical Account., The World Bank.
- Cabrillo, F. and S. Fitzpatrick (2008). The Economics of Courts and Litigation. Cheltenham, UK, Edward Elgar.
- Choi, S. J., G. M. Gulati, et al. (2009). "Are Judges Overpaid? A Skeptical Response to the Judicial Salary Debate." The Journal of Legal Analysis **1**(1): 47-117.
- Commission européenne pour l'efficacité de la justice (2008). European judicial systems Edition 2008 (data 2006) Efficiency and quality of justice. CEPEJ Studies. Strassbourg, Council of Europe Publishing.
- Commission on Legal Empowerment of the Poor (2008). Making the Law Work for Everyone. **II Working Group Reports**.
- Djankov, S., R. La Porta, et al. (2003). "Courts." Quarterly Journal of Economics(May).
- Gramatikov, M. (2008). A Framework for Measuring the Costs of Paths to Justice, SSRN.
- Gramatikov, M., M. Barendrecht, et al. (2008). Measuring the Costs and Quality of Paths to Justice: Contours of a Methodology. Reaching Further: New Approaches to the Delivery of Legal Services, London, Legal Services Research Center.
- Islam, R. (2003). Institutional Reform and the Judiciary: Which Way Forward? World Bank Policy Research Working Paper
- Klaming, L. and I. Giesen (2008). Access to Justice: The Quality of the Procedure, SSRN.
- Langbroek, P. M. (2006). Organisatieontwikkeling en kwaliteitszorg in de rechterlijke organisatie. Rechterlijke macht: studies over rechtspraak en rechtshandhaving in Nederland
- E. R. Muller and C. P. M. Cleiren. Deventer, Kluwer: 115-142.
- López de Silanes, F. (2002). "The politics of legal reform." Economía: 91-136.
- Marseille, A. T. (2005). "Dilemma's van alledaagse bestuursrechtspraak." Nederlands Juristenblad: 240-247.
- Messick, R. (1999). Reducing Court Delays: Five lessons from the United States. PREM notes, The World Bank.

- Miller, G. P. (2008) "Preliminary Judgments." **Volume**, DOI:
- Posner, R. A. (1993). "What Do Judges and Justices Maximize? (The Same Thing Everybody Else Does)." Supreme Court Economic Review: 1-41.
- Trinder, L. and J. Kellett (2007). "Fairness, Efficiency and Effectiveness in Court-based Dispute Resolution Schemes in England." Int J Law Policy Family **21**(3): 323-340.
- Van Delden, A. H., F. Van Dijk, et al. (2007). "Kwaliteit van rechtspraak." Nederlands Juristenblad.
- Van der Linden, J. (2008). Zitten, luisteren en schikken; Rechtvaardigheid en doelbereik bij de comparitie na antwoord. Den Haag, Raad voor de Rechtspraak.
- Van Thiel, S. and F. L. Leeuw (2002). "The performance paradox in the public sector." Public Performance & Management Review: 267-281.
- Verdonschot, J. H., M. Barendrecht, et al. (2008). Measuring Access to Justice: The Quality of Outcomes, SSRN.